

10766 - Novas concertações sociais e antigos entraves “burocráticos”: a produção de base familiar e ecológica frente aos desafios de acesso ao PNAE

New social arrangements and old bureaucratic obstacles: the organic production in family farming confronting the challenges of access to the National School Feeding Programme (PNAE)

BECKER, Cláudio¹; ANDERSSON, Fabiana da Silva¹; ALTEMBURG, Shirley Grazieli Nascimento¹; COSTA, Lisiane Centeno¹

1. Integrantes do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agroecologia e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar, Universidade Federal de Pelotas, nupear.ufpel@gmail.com

Resumo: São notáveis as mudanças sofridas em determinados processos de desenvolvimento rural, sobretudo, alguns implementados, a partir da última década, através de instrumentos de políticas públicas para a agricultura familiar. Esta categoria social tem reconhecida sua transversalidade e assume um caráter estratégico no que concerne à soberania e a segurança alimentar. Todavia, para tanto, os agricultores familiares tiveram de lançar mão de uma ampla gama de mecanismos associativos, de forma a aprimorar sua organização social, objetivando o acesso aos programas governamentais. Não obstante, a produção de base ecológica é oficialmente reconhecida. Neste cenário, emergem os mercados institucionais para a agricultura familiar, os quais apesar de expressarem elevado grau de inovação, quando analisados do ponto de vista pragmático, apresentam diversas carências, algumas das quais nos propomos a discutir neste trabalho.

Palavras-Chave: Mercados institucionais, políticas públicas, agricultura familiar.

Abstract: *Notable changes suffered in particular rural development processes, especially, some implemented from the last decade through instruments of public policy for family farms. This category has acknowledged its pervasive social and assumes a strategic role with regard to sovereignty and food security. However, to this end, farmers had to resort to a wide range of associative mechanisms in order to enhance their social organization, aiming at access to government programs. Nevertheless, the production of ecological base is officially recognized. In this scenario, the emerging institutional markets for family farms, which despite expressing high degree of innovation, when analyzed from a pragmatic standpoint, have several shortcomings, some of which we propose to discuss in this paper.*

Key Words: *Institutional markets, public policy, family farming.*

Introdução

O começo do novo milênio coincide, em nosso país, com um novo processo assumido pelas políticas públicas no desenvolvimento rural. Aliás, inclusive o próprio conceito de desenvolvimento apresenta notáveis mutações, incorporando dimensões de *território*, *liberdade* e a importância assumida pelo *local*. Demonstrando este câmbio, Campanhola e Graziano da Silva (2000) afirmam que o *local*, ganha relevância no processo de desenvolvimento porque é onde as pessoas estabelecem relações, onde as instituições públicas e locais atuam para regular a

¹ Cumpre destacar a obra Amartya Sen (2000), e os estudos de Ricardo Abramovay (2000), além de outros trabalhos que tratam desta temática e que ganham destaque no início deste novo século.

sociedade, representando o lugar de encontro das relações de mercado e formas de regulação social, que por sua vez determinam formas distintas de organização da produção e diferentes capacidades inovadoras, tanto para produtos como para processos.

As mudanças ocorridas no cenário acadêmico e político demandaram a adoção de novos paradigmas, sendo neste contexto, os princípios da Agroecologia, incorporados gradativamente em programas e projetos alinhados com os preceitos do desenvolvimento rural sustentável. Cumpre destacar que esta convergência pode ser facilmente detectada no plano governamental, ao analisar-se as propostas assumidas e implementadas no estado do Rio Grande do Sul naquele período (CAPORAL e COSTABEBER, 2000).

Não obstante, no plano da segurança alimentar e nutricional emerge um programa de grande magnitude, como é precisamente o caso do Programa Fome Zero, do qual podemos extrair, em cada um de seus três níveis, ações afinadas com as fundamentações acima expostas. Igualmente é sugerida a possibilidade de se considerar a agricultura familiar enquanto produtora de alimentos potencialmente integrada aos mercados institucionais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Este breve panorama aponta para avanços no plano da sustentabilidade em suas distintas dimensões, especialmente nas esferas da justiça social com participação cidadã e da produção sustentável de alimentos. Todavia, persistem inúmeras dificuldades do ponto de vista de avanços mais contundentes, pese a que perduram obstáculos de ordem diversa, especialmente aqueles relacionados com a morosidade burocrática e os filtros normativos que impedem a plena execução de políticas de caráter inovador, como é o caso em análise.

De outra parte, identificamos a continuidade nas ações iniciadas, algumas das quais sendo promovidas ao status de políticas de Estado. Este é precisamente o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), através da determinação legal que destina 30% dos recursos para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, estabelecendo ordem de prioridade a gêneros produzidos localmente e de forma agroecológica².

Neste contexto, ganham relevo formatos tecnológicos, plenamente factíveis com os princípios da sustentabilidade e que se propõem a atuar nas relações de produção e consumo. Desta forma, cabe questionar em que medida o programa está conseguindo êxito em atender as obrigações legais e projetar ações planejadas de produção e abastecimento? De igual modo, quais são as principais barreiras enfrentadas pelos gestores públicos e demais segmentos sociais responsáveis pela operacionalização desta política?

O objetivo principal deste trabalho reside na intenção de discutir os aspectos positivos e os principais entraves da implementação do PNAE, segundo a ótica dos próprios envolvidos na condução do programa.

² Faz-se menção a Lei 11.947/2009 e a Resolução 38 do FNDE, que em seu vigésimo artigo apresenta a seguinte redação: *os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar serão gêneros alimentícios, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.*

Metodologia

Este estudo foi desenvolvido por pesquisadores do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agroecologia e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (NUPEAR), ligado a Universidade Federal de Pelotas, no primeiro semestre de 2011, tendo como universo empírico municípios do sul gaúcho, integrantes da microrregião de Pelotas, sobretudo, São Lourenço do Sul.

O repertório metodológico utilizado para a elaboração deste trabalho está baseado na análise das informações obtidas das sistematizações coletivas realizadas em eventos territoriais que abordaram, respectivamente, a segurança alimentar e nutricional sustentável e, o PNAE³. Ademais, foram entrevistados gestores públicos de São Lourenço do Sul, local destacado em virtude de possuir histórico de mais de uma década no abastecimento da alimentação escolar com produtos dos agricultores familiares, mormente, a partir da experiência com o Projeto Merenda Escolar Ecológica, instituído em 2000 naquele município.

Resultados e discussão

Sabemos que para o êxito das políticas públicas é necessário que haja minimamente um conjunto de condições para que as ações propostas possuam respaldo e concertação com a realidade. De outra parte, eventuais obstáculos precisam ser superados para que os beneficiários, como os agricultores familiares e os alunos da rede pública de ensino, no caso do PNAE, sejam de fato favorecidos pelos objetivos da política pública.

Esta não é uma tarefa trivial, pois o que o programa se propõe é modificar radicalmente o abastecimento alimentar das escolas públicas, associando o fornecimento de alimentos à produção agrícola familiar, preferencialmente oriundos de sistemas de base ecológica⁴. Isto implica necessariamente no enfrentamento de estruturas rígidas, tanto do ponto de vista jurídico, quanto pelas empresas alimentícias que atuam no setor⁵. As duas questões por si só, representariam um grande desafio para ser superado. Na região estudada, estas questões não foram superadas, o que se deve ao despreparo da maioria dos gestores públicos implicados no programa, bem como a desorganização do segmento agrícola familiar para acessar as chamadas públicas⁶.

No entanto, existem exemplos bem sucedidos na operação desta política pública e

3 Tratam-se da 1ª Conferência Territorial de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Território Zona Sul do RS e do I Seminário de Avaliação e Perspectivas da Agricultura Familiar no PNAE.

4 A Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009, dispõe em seu 20º artigo o seguinte: *os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar serão gêneros alimentícios, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.*

5 Segundo o prefeito de São Lourenço do Sul, em palestra proferida na Conferência Territorial de Segurança Alimentar, o que existe é a legitimação dos alimentos sem qualidade, obtidas por empresas que se especializaram em fornecer gêneros de baixa qualidade à alimentação Escolar.

6 Esta é a denominação dada ao processo de compra dos gêneros alimentícios, cuja grande inovação reside no fato de dispensar o processo licitatório clássico (BRASIL, 2009).

de inovações sociais advindas do pleno funcionamento do programa. Citamos como exemplos os casos de Cerrito, Capão do Leão e São Lourenço do Sul. Certamente um dos fatores comuns aos três municípios acima citados parece estar no fato dos gestores públicos terem incorporado plenamente as premissas do programa. Todavia, mesmo nestes locais persistem dificuldades, ainda que de forma mais tênue que nos demais municípios analisados. São alguns destes aspectos que pretendemos discutir a seguir.

A primeira dificuldade que identificamos diz respeito à incompreensão de diversos atores sociais implicados na operacionalização do programa, em relação ao verdadeiro potencial assumido pelo PNAE, qual seja: proporcionar o desenvolvimento local. Este fato prejudica sobremaneira a eficácia da política pública. Não obstante, questões burocráticas⁷ são assumidas como um pretexto e apontadas como grandes entraves nas aquisições dos alimentos. Contudo, há alguns elementos que poderiam superar estas barreiras, conforme relata uma das gestoras públicas entrevistadas

A lei 11.947 do Programa Nacional de Alimentação Escolar veio a contribuir nesse processo de compra, através da desburocratização e facilidade na aquisição de produtos dos pequenos agricultores, além disso, esse processo vai **sendo construído** em conjunto pelos diversos atores envolvidos, gerando trocas de experiências, maiores conhecimentos e **diálogo**. (Gestor público A, 2011. Grifos nossos).

Identificamos claramente que em locais onde existe uma base organizativa no meio rural, o PNAE encontrou melhores condições de ser implementado. O mesmo ocorre em municípios e cooperativas que já vinham acessando o Programa de Aquisição de Alimentos, que permitiu a emergência de diversos novos atores sociais (BECKER e SACCO DOS ANJOS, 2010).

Existem questões relativas à própria produção dos gêneros alimentícios. A sazonalidade tem de ser considerada para não inviabilizar o abastecimento. É o que ressalta nossa entrevistada

Entre os entraves ou desafios na aquisição de gêneros da AF [agricultura familiar] para a AE [alimentação escolar] está na organização do processo em tempo adequado de forma a estruturar a demanda de acordo com a safra dos gêneros alimentícios (ou seja, evitar atrasos na publicação ou fases do processo de chamada pública, pois acaba atrapalhando a programação em relação às quantidades e gêneros a ser pedidos) o que pode ocasionar perdas para os agricultores e falta de produtos de determinadas safras. (Gestor público B, 2011).

No entanto, percebemos em nosso estudo que o fundamental é que todos os atores sociais envolvidos estejam dispostos a ajustar as questões operacionais, porque do ponto de vista dos dispositivos legais constantes no PNAE e da possibilidade de

⁷ Não se trata aqui de desconsiderar dificuldades de ordem documental na operacionalização dos mercados institucionais, muito pelo contrário, esta questão é inclusive uma crítica recorrente entre os beneficiários do PAA (Becker, 2010). Outro exemplo disso é o que apresenta Triches (2010, p.162), ao discutir o depoimento de um de seus entrevistados, segundo o qual: “A lei e a burocracia não são fatores limitantes sozinhos, esse limitante não é sinônimo de impeditivo. Ele não é impeditivo. Ele limita, no sentido de cercear, de dificultar, claro. Agora, ele não é impeditivo”. De outra parte, parece-nos que a ‘burocracia’ é utilizada, não raras vezes, como um pretexto para dificultar o acesso do público beneficiário das políticas públicas.

fornecimento dos gêneros alimentícios pelos agricultores familiares, a política pública é plenamente factível, tanto que as perspectivas dos gestores no município analisado são altamente positivas,

Acreditamos que aqui em SLS [São Lourenço do Sul] esses problemas citados são comuns na nossa realidade, pois os demais já foram solucionados (organização da compra, pedidos, aceitabilidade, capacitação de atores envolvidos, etc.), e esperamos neste ano de 2011 atingir por volta de 60% dos valores repassados pelo FNDE com a aquisição de gêneros da agricultura familiar. (Gestor público B, 2011).

Acreditamos que pelo fato de ser uma política pública recente há diversos ajustes a serem realizados, sobretudo nas questões relacionadas à gestão e o cumprimento das normas estabelecidas na legislação. De outra parte, os agricultores familiares que estão tendo a oportunidade de acessar este mercado têm ampliado seu portfólio de possibilidades de reprodução social. De igual modo, o acesso por parte dos escolares a estes “novos alimentos” pode representar a incorporação de novos hábitos alimentares, condizentes com os pressupostos da segurança alimentar e nutricional sustentável. Neste sentido, o PNAE possui um potencial de atuar profundamente na alteração das relações de produção e consumo.

Bibliografia Citada

ABRAMOVAY, Ricardo O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada** – n° número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho, 2000.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17(1), p.61-72, 2010.

BRASIL, **Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009**, Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em Julho 2011.

CAMPANHOLA C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v.1, n.1, p.16-37, jan./mar. 2000.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Ipiranga: 2001.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 409 p.

TRICHES, R. M.. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2010. 274f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.